

武蔵野大学学術機関リポジトリ Musashino University Academic Institutional Repository

# 規制とレントの実態把握：政策改革のダイナミクスを捉えるために

著者	深谷 健
雑誌名	武蔵野法学
巻	11
ページ	170-147
発行年	2019-11-30
URL	<a href="http://id.nii.ac.jp/1419/00001087/">http://id.nii.ac.jp/1419/00001087/</a>

# 規制とレントの実態把握 —政策改革のダイナミクスを捉えるために—<sup>1</sup>

深 谷 健

- 一、はじめに
- 二、規制改革の進捗（１）：規制とレント
- 三、規制改革の進捗（２）：レントと集合行為コスト
- 四、試論：政策改革のダイナミクスを捉えるには
- 五、結びにかえて

## 一、はじめに

### 1. 比較の中の日本の規制とレント

各国の政治経済現象を説明する際、政府が社会に対して創出する公共政策の歪みと政治の関係としてしばしば研究関心を持たれるものに、公共部門における非効率性と特殊利益の問題、さらには政治的腐敗の問題を挙げることができる。これに関連して、日本の政策形成をめぐる政治経済環境に内在する問題としても、その例に漏れず、かねてより以下のような理解が比較的広く認識されてきたように思う。

第1に、既得権が強く規制改革が進まないと言われる日本のそれである。規制をめぐる政治学の知見の多くは、スティグラーやペルツマンの議論を基礎としつつ、被規制主体に囚われる規制主体が、その対象への保護を提供す

---

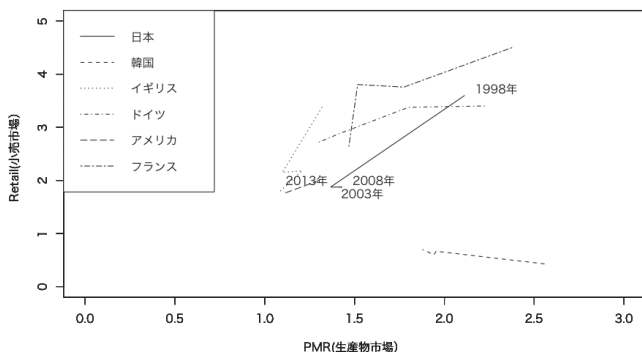
1 本稿は、2015年度日本政治学会研究大会分科会【政府と市場】での報告論文をもとに、これに加筆修正を行ったものである。なお、本稿に関連した議論は、Fukaya(2016)にも示されている。

ることに一定の機能を見出すことについて、共通理解を持ってきた<sup>2</sup>。この意味では、規制と利益の関係の中で、生産者は、多くの場合、規制主体との利益共同体として存在してきた。そしてこのことが、生産者重視による社会的非効率を生み出すものと指摘されてきた。

試しに、OECD データに基づく規制指標（規制の変化）を相対化の上でプロットしてみると、たしかに先進諸国の中で日本の生産者規制は比較的強いものと理解されてきている。ここから、以下の諸点を観察することができる（図 1（上）参照）。まず、1998 年から 2013 年にかけての日本の経済的規制は、生産物市場、小売市場、双方において、「弱く」なっている。次に、この傾向は、他の OECD 諸国と比べても、その方向性を同じくしている。しかしながら、日本のそれは、極端に自由市場に移行しているわけでも、あるいはまた、「強い」規制を残しているわけでもなく、むしろ、その中間の位置付けられるような動き方を示している。これは、エネルギー規制や輸送・通信関連規制に関連して、インフラ市場に目を移しても、同様に観察されるものである（図 1（下）参照）。

図 1：経済的規制の変化<sup>3</sup>

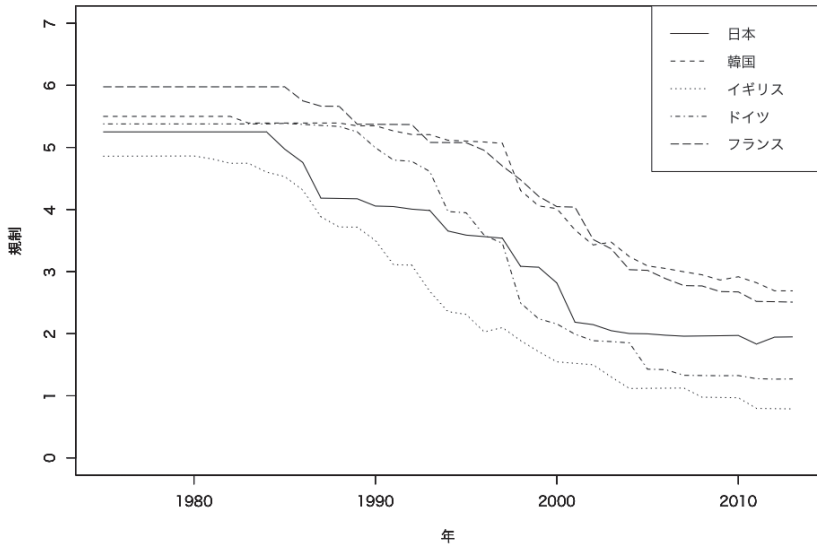
生産物市場・小売市場規制の推移(1998-2013);国際的な日本の位置



2 代表的には、Stigler(1964:1971) や Peltzman(1976)。

3 OECD E-stat より筆者作成。規制の強度を 5 点満点（生産者）、3 点満点（小売）、7 点満点（インフラ）でそれぞれ表現したものである。なお、アップデート前(2008 年データ)の規制散布図は、先行研究（曾我 2013）でも議論されており、これを踏襲して作成している。位置付けに概ね変動はない。

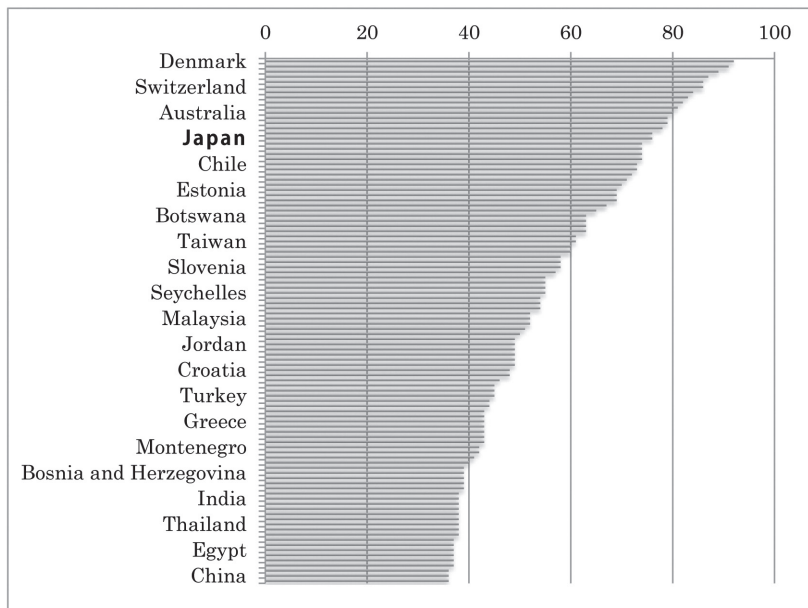
ETCR(エネルギー・輸送関連規制1975-2013)



第2に、レントがもたらす政府の非効率性に関連して、日本のそれはしばしば批判的に表現されることがある。一方で、各国に比べて相対的に政治行政が腐敗しているかと言えば、公務員の汚職や天下り等多数の問題も存在するものの、「腐敗した」官僚制を持つとも認識されているわけではない。先進諸国のみならず途上国も含めた非効率性と腐敗に関する相対的指標（腐敗認識指数）でみたとき、途上国ほど腐敗が強いとも理解されるわけではない日本の規制環境の姿が想起される<sup>4</sup>。ここで、CPI(Corruption Perceptions Index)「腐敗認識指数」における相対値で確認するに、日本の位置付けは、2014年時点で上位16位、2001年時点にて上位21位、そして1995年時点でも、上位20位といったように、相対的に上位な位置付けでそれほど変動することなく推移している。

4 レントと腐敗がもたらす官僚制や社会への非効率性、レントシーキング、またその改革の問題に関して、Rose-Ackerman(1999)やRoss(2001)などを参照。これらの腐敗研究で、相対的に特に途上国が対象となることは腐敗の弊害の大きさからも必然性があるものと理解される。ただし、同様のロジックで、先進諸国でもこうした問題は検討の余地があると考ええる。

図 2：腐敗認識指数<sup>5</sup>



この点で、日本の規制とレントの関係は、一般的な腐敗問題として理解できるほど単純なものではなく、日本のそれはむしろ「レントシーキングの態様とその機能」の問題として検討することに、積極的意味を有する可能性がありそうである。非効率性を内在することで批判され続けた規制が変動しているにもかかわらず、腐敗の相対的位置付けが変化しているわけではない。規制が強かった時代も、比較的規制が弱くなった時代も、いわゆる「腐敗」に関する相対的位置付けが変動するわけではなく（最もこのことは他国の変動も加味した相対値であることを考慮する必要があるが）、少なくとも規制を

5 Corruption Perception Index2014 より、上位 100 カ国を選定して筆者作成。無論、この手の主観的ランキングで客観的実態を表現しきれものではないが、相対的な位置付けは認識可能である。

めぐるレントシーキング自体が、既存の政治制度の中で機能してきた（あるいは制度が変わっても機能している）可能性がある。このことをより精査に検討する必要がある。

## 2. 本稿の課題

上記のように、現代日本の規制を取り巻く状況は、国際的な比較の中でその中間に位置付けられるようにも観察され、これが一定の変化に晒されていることもまた指摘できる状況にある。おそらくはそこにレントシーキングに基づく規制政治が存在し、非効率性を内在させつつも、これが限られた利益の分配に一定の機能を果たしてきたものと想像することができる。本稿は、こうした特徴を持つ日本における規制とレントの実態を把握しつつ、そこでの変化のパターンを描き出す分析フレームを提示することを目的とする。

第1に、生産者利益のレントの変化を計量的に把握し、産業ごとのばらつきを示す。規制改革とともに産業内部のレントも変化しているとも考えられ、このいわゆる「生産者カルテルのゆらぎ」<sup>6</sup>の実態を把握することに努める。

第2に、当該産業ごとの集合行為コストの変化を把握する。政策が変化する際、しばしばその周辺における特殊利益連合の変化が影響すると考えられるからである。この点で、多くの場合、政策が終了することなく維持される背景として、産業内部での「組織化された利益」が、他の要因を統制したとしてもなお重要な要因として機能するようにも思われる。

第3に、こうしたレントシーキングの実態を踏まえた政策改革を捉えるフレームを議論する。この作業は、政策対象者側の集合行為問題を踏まえ、生産者カルテルのゆらぎを説明する政治的メカニズムに接近しようとするための準備作業となるであろう。

なお、上記の検討において、本稿は、「産業の動態」に着目する。一般に、政治家の関係性は、様々なフレームで論じられはするものの、鉄の三角同盟

6 「ゆらぎ」とは、厳密には、平均値からの変動と理解できようが、ここでは、その全体の動きの中でばらつきを理解しようとする。

に代表されるように一定の安定性を持って語られることが多い<sup>7</sup>が、1990 年代以降、規制変化とともに産業は大きく動いた。このことと政治・政策の関係を理解する試みもまた必要になると考えられる。

## 二、規制改革の進捗（1）：規制とレント

### 1. センター別規制の変化

長らく規制改革の遅滞が指摘され続けていたが、実際にどの分野で規制が弱くなっているのか。一つの指標は、規制についてのデータを俯瞰的に把握することにある。規制指標をもとに、1995 年を基準値とした相対値で 2005 年の全体像を把握すると以下の点を指摘することができる（図 3）。

第 1 に、1990 年代からの相対比では、2000 年代に向けて全体的な規制改革の進捗をみてとれることができる。第 2 に、その中でのはらつきも同時にみてとることができ、すべてのセクターにおいて規制が「弱く」なっているわけではない。中には規制自体が変化していない「規制持続」型のセクターも存在しており、相対値で規制が強くなっているセクターもあれば、逆に規制が弱くなっているセクターが存在する。この点は、すでに新しい知見というよりも、行政と再規制に関する知見の確認となる（真淵 1991; 深谷 2016）。

例えば、流通政策領域に関わる卸売業セクターや小売業セクターの規制緩和は、明確に規制緩和が進んだことが観察される。医薬品も相対的には早期に進んでいることが観察される。一方で、進みの鈍かったセクターも観察される。例えば、金融セクターは緩やかなラインを描く。その他、農業セクター（特に米麦生産業）や建築セクターにおける規制はむしろ強くなっていることを指摘することができる。このことは、規制緩和が単純に規制の減少ではないことを確認するとともに、規制維持・規制強化が進むセクターの存在を示唆する。あるいは、教育や医療といった一般に規制が強いとされる分野で

7 鉄の三角同盟については、古くは Hecla(1978) のイシューネットワークに代表され、政治経済をめぐる普遍的現象として認識されている。ただし、日本のコンテキストでも古くよりその問題自体は当然のごとく指摘されこそすれ、その変容と新たな均衡状態に関する実態分析は、実は乏しいようにも思われる。

も規制が強く残っていることが指摘される（図4参照）。

図3：規制指標の全体的変化<sup>8</sup>

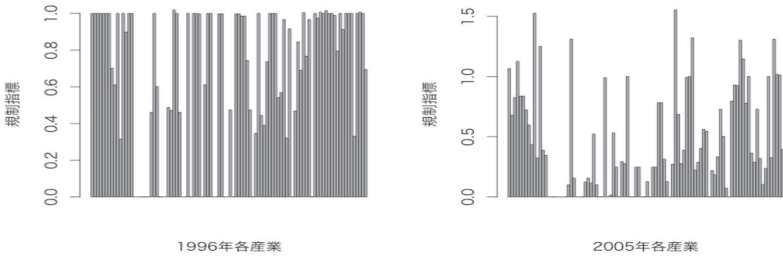
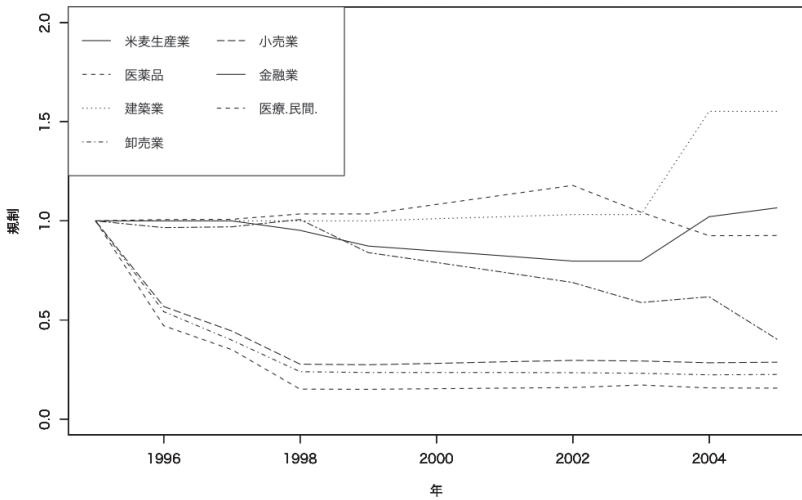


図4：個別セクターの規制指標の変化（1995-2005）<sup>9</sup>



8 JIP（Japan Industrial Productivity: 日本産業生産性）データベースをもとに筆者作成。1995年を基準値「1」としてその相対値として変動を示したものの。

9 JIP データベースをもとに筆者作成。



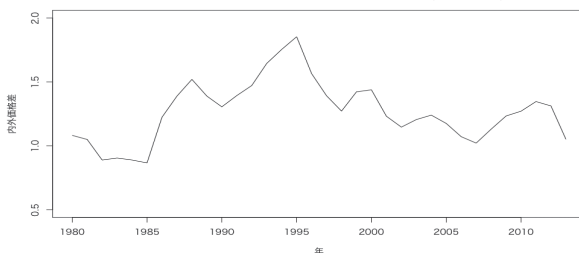
## 2. 産業の動態

これに対して、産業ごとの生産性のばらつきを指摘することもできる。ここでは、JIP (Japan Industrial Productivity: 日本産業生産性) データベースをもとに、TFP 成長率を軸として検討することとする<sup>10</sup>。一般に、レントとは、生産者が享受する超過利益のことである。もちろん、産業全体のレントを特定することは容易ではないものの、国際比較の上で把握される価格の相対化 (Price Dedifferentiation)、すなわち内外価格差は、そのひとつの指標になるとされる<sup>11</sup>。また、内外価格差と生産性との間に負の相関関係があることを仮定するとすれば、生産性の上昇は、産業レントの減少に繋がるとの仮説を導出できる (長岡 1999)。

第 1 に、内外価格差から、産業全体のレントにゆらぎが生じていることを確認することができる (図 5)。

第 2 に、製造業クラスターと非製造業クラスターでその変動を比較してみると、施製造業クラスターに比べ(上の実線)、非製造業クラスター(下の点線)において、その変動が低位で推移している (図 6)。このことは、非製造業クラスターの実績の伸びが乏しいことを含意しており、ここに含まれる多くの規制産業において、比較的レントが維持されていることが含意される。

図 5：購買力平価換算に基づく内外価格差（レント）の推移<sup>12</sup>

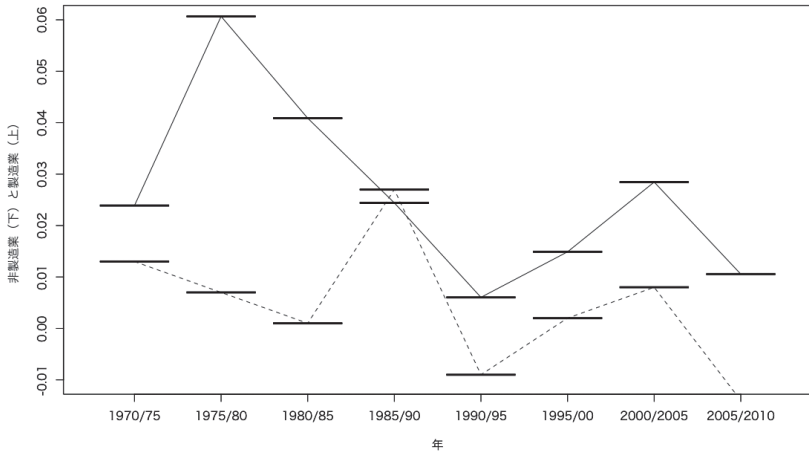


10 深尾・宮川 2008 参照。

11 例えば、Calder(1984)。内外価格差は、購買力平価を当時点での為替レートで除した値として求められる。

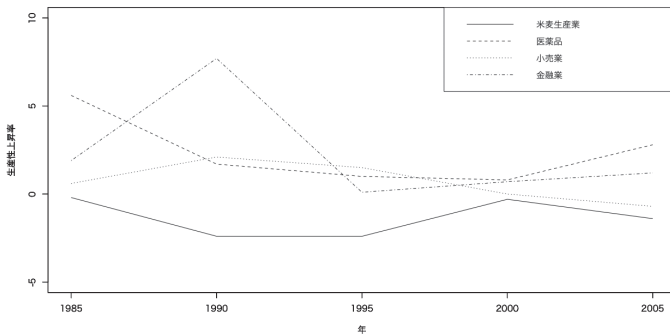
12 本データは、OECD's library より収集。特に、OECD 購買力平価 (Purchasing Power Parities) データをもとに筆者作成。Fukaya(2016) 参照。

図 6：生産性上昇率の変化に関するクラスター比較<sup>13</sup>



第3に、個別のセクターに関する市場データを観察してみると、多くはゆらぎを見せつつも、生産性を大きく延ばしているセクターがある一方で、逆に生産性の停滞を見るセクターの存在をみることができる。規制改革の時間的変化と、産業の生産性の変化には、必ずしも単純な線形の見えないことがうかがえる。

図 7：セクター別生産性上昇率の時系列推移（1985-2005）<sup>14</sup>



13 JIP データベース 2013 をもとに、筆者作成。5 年ごとの平均成長率を捕捉。Fukaya(2016) 参照。

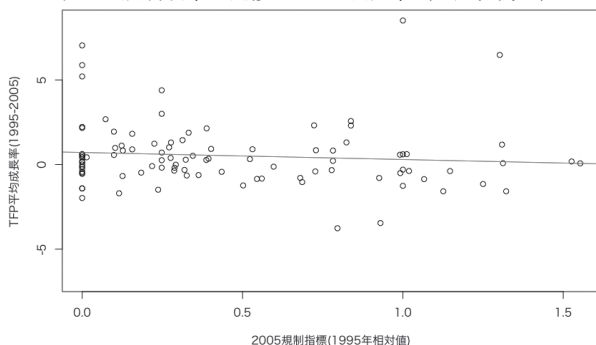
14 JIP データベース 2013 をもとに、筆者作成。

例えば、先に例で挙げた米麦産業の TFP 成長率は、安定的に低位で推移しており、特にマイナス成長であることもうかがえる（このことはレントが比較的維持されていることに繋がる）。一方で、早い段階で比較的プラス成長であったのが、小売業や医薬品セクターであり、金融業も変動があれども生産性を比較的プラスで維持している（図 7）。なお、一般的には、インフラ等の規制産業の生産性は、その動き方は違えども、停滞傾向が指摘される。この停滞は、レントの残存を示唆する。

### 3. 規制改革と生産性の関係

改めて、規制緩和（いわゆる「弱い規制」への再構築）は本当に生産性を向上させるのだろうか。ここでは、産業ごとの生産性を代表する TFP 上昇率と規制指標の実証分析を提示する<sup>15</sup>。規制はしばしば成長への阻害要因とされることから、規制を弱めることは、生産性の向上につながる事が想定される。JIP データに基づく検討結果からは、概ねその傾向を示しているようにも観察され、その意味では、規制改革の進捗（規制が弱くなること）と生産性の向上に負の相関関係を見出すことができそうである。

図 8：規制改革の進捗と TFP 成長率（生産性向上）<sup>16</sup>

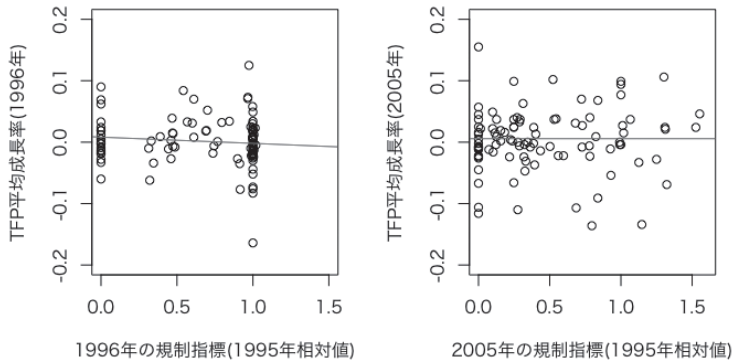


15 なお、ここでの分析は、内閣府『構造改革表報告書 6—近年の規制改革と生産性の関係—』をもとに、JIP データを用いてレプリケーションを行ったものである。ここでは規制の低下と生産性の向上に有意に負の関係が示される。

16 JIP データベースにおける TFP 上昇率と規制指標をもとに筆者作成。

あわせて、1996 年と 2005 年の規制の強さと生産性の関係性を比べてみると、双方に規制改革の進捗に伴う生産性の向上を指摘することができるものの、2005 年の方が、規制が拡散していること、ならびに生産性にもばらつきが生じていることを観察することができる（図 9）。

図 9：規制の強さと TFP 成長率<sup>17</sup>



およそこうした変化はあくまで平均的な傾向に過ぎないが、ここでのばらつきからも「ゆらぎ」の特徴を観察することができる。規制改革の進捗の程度、そして、生産性の向上の程度から、1990 年代半ばから 2000 年代半ばに向けて、概ね以下の 4 つの傾向を示すことができそうである（類型は表 1）<sup>18</sup>。

第 1 に、規制改革の進展とともに、生産性の向上を見せているセクターである。2000 年代初頭では、例えば、電気業、ガス・熱供給業、電信・電話業、医薬品、電子部品といったセクターがここに挙げられる。第 2 に、規制改革の進展にもかかわらず、生産性の停滞を見せているセクターである。例えば、同時期では、小売業などがここに当てはまるとされる。第 3 に、2000 年代にかけて比較的緩やかな規制改革にもかかわらず、生産性の向上を見せてい

17 JIP データベースにおける TFP 上昇率と規制指標をもとに筆者作成。

18 内閣府（2006）を参照して検討。なお、これらは個々の産業ごとの相対値であるため、「個別産業の変化」を相対的に比較するには適するものと考えられる。その意味で、他と比べて分析するのに適しているわけではない。なお、以下で示す産業のばらつきは、当面 2000 年代前半（2002 年までの）データを踏まえているものであり、その後それぞれ変動もしている。

るセクターである。例えば、金融業などが挙げられる。そして第 4 に、規制改革の遅滞にあわせるように、生産性にも停滞を見せているセクターであり、上下水道、廃棄物処理、教育、民間医療、米麦生産業、建築業といったセクターが指摘される。

表 1：規制改革の進捗と生産性<sup>19</sup>

		生産性	
		向上	停滞
規制改革の進捗	進展	①	②
	遅滞	③	④

三、規制改革の進捗（2）：レントと集合行為コスト

続いて、各セクターにおける「レントの維持」に着目して、改革過程において特殊利益を維持するメカニズムについて検討する。

1. レントを維持するメカニズム

市場における需要と供給の交錯点が、価格設定の均衡をもたらすとすれば、その設定によって生まれる余剰が、生産者に属するか、あるいは、消費者に属するかは、そこで生きる当事者にとって極めて重要な課題となる。もとより、市場自体が政治的に閉ざされた空間でないとすれば、そこに関わる政治家、そして、当該政策分野に関与する官僚にとっても、ここでの市場への関与の過程で当事者としての意思決定を促される。ここで、もともとの利益を持つ生産者側が、従来の規制領域におけるレントを持続的に維持しようとするれば、何らかの対応が必要となる。特に、このレントの縮小が促進されるような場合において、既存のアクターはここに戦略的に適応しようとする。あるいはまた、新しく領域に参入するアクターは、その「超過利益」を奪おうと画策する。市場競争はまさにこのぶつかり合いであり、これが「政治的ア

19 筆者作成。

リーナ」に転嫁した戦略的相互作用が、いわゆる政治過程となる。

一般に認識される「利益維持」のためのレントシーキングは合法的アプローチを取ることが多い<sup>20</sup>。ここでは、資金、情報、人、組織を手段として、そして現実にはこれらを組み合わせることで、その活動成否を左右する権力と正統性を確保しようとする。日本の生産者カルテルを支えた規制政治におけるレントシーキング活動も、特殊利益を追求する主体の手段として、こうした幾つかのアプローチをとってきた。第1に、資金の活用である。資金は政治的サポートを得る上でも一般的に有用な手段であり、政治資金の活用はこの最たる例であろう。第2に、ロビイング活動に代表される情報の活用である。陳情や情報収集のための「接触回数」がこの指標として活用されることにもそれなりの妥当性がある。第3に、こうした資源を支える人的ネットワークの構築である。代表的には、人的資源の交換関係を形成する天下りがこれに妥当し、規制と天下りの「共生関係」<sup>21</sup>は少なからず存在していた(曾我 2013)。

加えて、規制とレントに関連して実証的にここで考慮すべき論点は、こうしたレント維持手段を通じて利益を実現させるための「セクター内部でのアクター間の利益調整のためのコスト」であると考えられる。政策に対して働きかけを行うセクター内のアクター同士での選好が多様化すれば、選好実現のパフォーマンス自体が低下する可能性がある。特に、改革における一般利益志向の追求は、特殊利益の領域を縮小させる可能性があるが、これに対し特殊利益側は、戦略的に組織化を推進することで自ら保持する領域を確保しようとするであろう。<sup>22</sup>

## 2. 集合行為問題として捉える「市場」

この視点からの課題は、環境変化の中での利益集団内部でのレントと集合

20 逆に、これが非合法アプローチになれば、賄賂・汚職といった腐敗の形態と認識される。

21 天下りの実態については、個別セクターを対象とした実証分析の蓄積が必要となる。

22 利益集団の組織化と集合行為の問題 (Olson1965) は、特殊利益の動態を考慮する際の最重要な論点となる。例えば、組織としての労働組合の日本の利益政治の中での変容を論じた久米 (2005) 参照。

行為コスト（Olson1965）の関係を明らかにすることにある。いま、先の規制改革の進捗に関する類型（表 1）と対応する形で、以下のように「規制改革の進捗」を「集団内部における利益分配の調整コスト」問題として表現する<sup>23</sup>。加えて、表 1 の「生産性」の向上・停滞を、「レント」の縮小・維持として読み替えてみる。ここで、規制をめぐる「空間」で勝利する（利益を得る）には、選好の類似した集団間で組織を形成することが一つの選択であるが、場合によってはそれが難しくなる。問題は、規制改革の進捗状況により集団内部でのアクター間でのレント獲得への適応戦略が異なってくる可能性にある。

第 1 に、既存のレントを縮小させつつも、産業生産性の拡大によりセクター内部における全体利益が拡大し、一方で超過利益分配のための内部コストが拡大されているケースである。先の「規制改革の進捗と生産性」類型では①に対応するものである。このクラスターでは、規制改革の進捗にあわせて従前と比べ市場が競争的になり、集合行為コストが拡大する。ここでは、既存のアクターのレントシーキングが難しくなる可能性が示唆される。

第 2 に、産業生産性の停滞により全体利益が拡大せず、既存のレントを維持させつつ、あわせて、セクター内部における利益の分配コストが比較的維持されるケースである。先の「規制改革の進捗と生産性」類型では④に対応するものである。利益の拡大維持戦略としての組織化が比較的成功的にしている可能性を想定することができ、限られたパイの奪い合いを防ぐことで、市場競争化を防ぎ、集合行為コストを低廉化させることができるセクターとして理解される。このクラスターでは、既存のレントシーキングが維持される可能性がある。

第 3 に、規制改革の進捗とともに既存のレントは縮小するものの、セクター内部におけるレントの分配コストが維持されている、いわば先の二つの「中間領域」である。先の「規制改革の進捗と生産性」類型では③に対応するものであり、既存領域が維持されつつ、その既存領域を軸にパイの分配におい

23 これは生産性と集中度の関係に有意に負の相関があることを前提としている。元橋・船越・藤平（2005）参照。

て、既存のアクターに優位性が保持されうる。新規参入により競争環境が形成されるとしても、規制緩和を押しとどめる既存のアクターに優位性が存在することもあり、ある段階から集中度の上昇を確認することができる。

第4に、改革進捗にもかかわらず生産性が伸びず(既存レントを維持させ)、一方で、セクター内部におけるレントの分配コストが拡大されている「中間領域」である。先の「規制改革の進捗と生産性」類型では②に対応するものであり、生産性の停滞によりパイが拡大せず既存のレントを維持しようとするインセンティブが働く一方で、規制緩和により新規アクターの参入可能性が示唆される。その意味では、従来と異なる「規制・民間関係」が形成される可能性が生じる。

以上を踏まえ、4つの類型としてまとめたものが「表2」である。

表2：集団内部での集合行為問題をめぐる4つの類型<sup>24</sup>

		集団内部における利益分配の調整コスト	
		拡大	維持
集団内部の 既存のレント	縮小	①競争進展と集合行為コスト 拡大【表1①に対応】	③中間領域：集合行為コストの 低廉化【表1③に対応】
	維持	④中間領域：集合行為コスト の拡大【表1②に対応】	②集合行為コストの低廉化と競 争制限【表1④に対応】

### 3. 事例

上記4類型に照らして、例示的に各セクターの集中度<sup>25</sup>の変化を観察してみると、セクター内部での変化は、図10に示されるように多様である。ここでは、既存の利益を失っているセクターのみならず、それを何とか維持しようとするセクターが存在している可能性をうかがうことができる。

<sup>24</sup> 筆者作成。

<sup>25</sup> 集合行為コストに関しては、市場競争度を測るHHI（ハーシュマン・ハーフィンダール指数）を指標として検討している。これが大きければ独占に近くなり集合行為コストが低くなると捉え、逆に低ければアクターが増え競争が進展することで、集合行為コストが高いものと理解される。Viscusi(2005) 参照。なお、データに関しては、公正取引委員会『累積生産集中度（昭和50年以降）により全体像の把握も行っているが、ここでは生産性を扱ったJIPの産業分類類型と対応させるため、JIP試算によるHHIを活用して分析を行っている。



第 1 のパターンとして、例えば、医薬品セクターの場合には、1990 年代から 2000 年代にかけて、相対的に規制改革の進捗と生産性の上昇を見てとることができる（逆に言えば、自らのレントを手放すことになる競争進展を防げられなかったものと捉えることもできる）。ここで医薬品市場の変化を確認すると、確かに同時期に集中度の低下が観察されており、確かに競争の進展が示唆される。対抗勢力も増え、そうした競争環境の中で、選択と集中といった戦略的な資源集約を求められてきた可能性がある<sup>26</sup>。

また、第 2 パターンとして、農業セクターの場合、規制改革ならびに生産性ともに停滞してきたことが観察される。試しに、「米麦生産業」に関する集中度を把握してみると、1990 年代に比べて高い集中度を維持するようになる。一般に認識される通り、利益集団たる農協の組織化はもともと安定的なものと理解されてきた<sup>27</sup>。この点では、農業保護が比較的安全性を維持してきたという指摘にも背景がありそうだが、これが 2000 年代半ば以降、ゆらぎ出していることもまた指摘される。

第 3 のパターンとして、金融セクターでは、初期の規制改革の停滞にもかかわらず、生産性の上昇という逆転した状況を抱えた。既存企業の集中化は一般的には生産性の向上には負の効果を持ちうるが、ここでは生産性向上に寄与しつつ、既存企業のレントシーキング活動が功を奏したものと考えられる<sup>28</sup>。

その他、第 4 パターンの例として、規制改革の進展とともに生産性が停滞する状況に対峙することになったセクターが、小売業となる。既存のアクターからすれば、競争が進展しつつ生産性が低下するという厳しい環境に置かれ

---

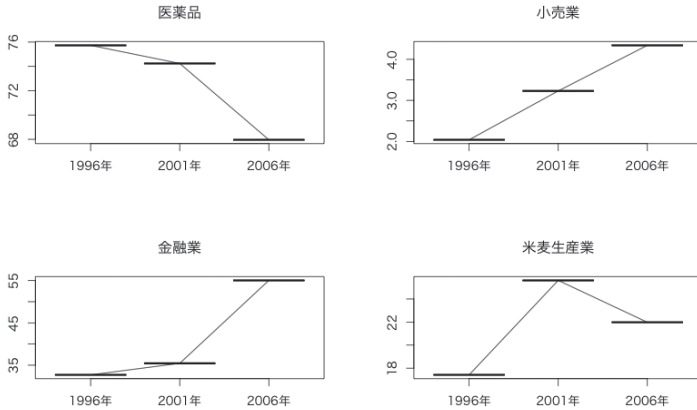
26 ただし、医薬品産業は、製造、販売などによって市場も異なり、特に薬価改訂や医療制度により影響を受ける。その意味で、このデータだけで特徴を把握することは本質的には困難である。ここでは流れ上、2000 年代初頭の傾向の指摘のみにとどめ、実態に深く立ち入ることは今後の課題とする。

27 例えば、荒瀬 (2010)。

28 ここではあくまで同時期の集中度からの例示となる。無論、この集中化の背景にある政治的メカニズムに関する政治過程を実証することは課題として残る。また、金融セクターは、2000 年代後半以降、経済危機の影響を受け、生産性が急激に減少することになったことなど、経済環境の変動も受けやすい。

ることになり、これに対して集中化の動きも見て取れるが、潜在的に競争的な市場であることもあり、競争の進展は新規参入も含む多様なアクターに利益を分散させる懸念を持つ。

図 10：セクター別集中度の変化（1996—2006）<sup>29</sup>



もちろん、これらは時期を限定したデータに基づく例示であり、また、こうしたレントをめぐる集中化自体も、持続的にその維持を確約するものではない。改革をめぐる変化を踏まえるに、特殊利益の組織化と一般利益志向の衝突は、再びさらなるゆらぎを見せてくるのであろう。

#### 四、試論：政策改革のダイナミクスを捉えるには

さて、以上の議論は、利益集団としてのレント獲得への戦略の多様化を示唆する。ここから、レントをめぐる集合行為問題への対応が各セクターにおいて多様になっている可能性が想起され、この視点を踏まえることにより、いわゆる政策改革「後」の実態への接近が可能となる。

##### 1. 既存の制度に規定されるレントシーキング活動

規制改革に代表されるように、特殊利益主体のレントを崩そうとする多

<sup>29</sup> JIP2009 データベースより、筆者作成。

くの政策改革は、多様なアクターの参入を許容することで、集合行為コスト拡大への圧力をもたらす。一方で、この拡大に対して、利益集団内部における既存のアクターの集中化戦略により、そのコストが低廉化するケースがある。

ただし、競争環境の中での戦略は常に自由なものとは限らない。既存のカルテル維持のためのこうした集中化戦略が機能的に成功するかあるいは失敗するかは、そこに存在する「制度の環境条件」に規定されることがある。利益集団内部での集合行為コストを低廉化する上で、利益を集中させることが一つの戦略だとしても、これを阻害する制度的制約があるセクターでは、その失敗のリスクも高くなる。逆に、既存アクターにとってその制度的制約が小さい場合には、既存のアクターにとって有利に働くこともあるであろう。例えば、一概に市場といっても、既存アクターにとって優位に機能する独占・寡占市場は存在する。

規制改革を含む「政策改革の動態」を捉える上では、こうしたセクターごとに所与となる制度環境を考慮事項として、どの場合に既存アクターのレントシーキングが機能し、逆に機能しないのかといった観点から、セクター内部の詳細なケース分析に入っていくことが示唆的である。

## 2. 政策改革「後」のダイナミクスを捉えるフレーム

そして、この視点を踏まえて、政策改革をめぐるレントシーキング活動の実態を捉えることは、エリック・M・パタシュニクが示した政策改革「後」のダイナミクスに関する議論（Patashnik2008）とも整合的である。

ここでは、集団の態様（「集団側の政策改革への投資コスト」と「集団自体の安定性（まとまり）」）により4つの示唆的な政策改革のストーリーが想定されている。そこで、先に本稿「表2」で示した「集合行為コスト」とパタシュニクの「集団自体の安定性」を「参入の問題」として対応させ、また、本稿「表2」で示した「レント」とパタシュニクの「改革への投資コスト」を「利益の問題」として対応させる形で試論的にフレームを議論

してみよう。まず、改革過程でレントを維持しているケースを、集団側の政策改革自体への投資コストが小さいパターンとして理解してみる。ここでは、集団側が改革自体にコミットせずに、もともとのレントを維持しようとするものと理解する。一方で、改革過程でレントを失っているケースを、集団側の政策改革自体への投資コストが大きいパターンとして読み替えてみる。集団側からの改革へのコミットメントは高く、既存のレントは縮小されることになる。いま、仮にこの読み替えを前提とすれば、以下のように政策改革「後」の4つのパターンを想起することが可能となる。

第1に、「政策改革の後戻り（Reversal of Reform）」が生じるパターンである。利益集団が組織的に安定的で、集団として政策改革に投資したサンクコストが低いケースが想定される。既存の利益集団が安定的であるがゆえに、改革自体が極めて不安定になる<sup>30</sup>。第2に、「政策改革自体を浸食する（Erosion of Reform）」パターンである。ここでは、集団側が政策改革に投資したサンクコストは低いものの、新規アクター参入も含めて集団自体が流動的になるケースであり、改革プロセスは安定しない。第3に、「政策改革それ自体を強化する（Entrenchment of Reform）」パターンである。集団自体が安定的で政策改革に投資が十分に払われているケースに生じるものとなる。既存アクターにとっての利点を踏まえて、改革は進むことになる。第4に、「政策改革が再構築を迫られる（Reconfiguration）」パターンである。これは、政策改革に大きな投資をしているが、集団が流動的な場合に考えられるパターンとなる。

以上をまとめる、政策改革を捉えるフレームは「表3」のようなマトリックスとして示される。興味深いことに、本フレームは、政策改革がその進行方向に向けて一様になりえない可能性とともに、政策改革自体がダイナミックに「後戻りまたは再変容するリスク」をも伝えている。特に、いかなる条件で惰性の力学が働きバックラッシュが生じるかを考える上で、極めて示唆的なものとなる。

30 ここから、政策改革が遅滞しレントが維持されているケースほど、改革の後戻りも生じうる  
ことが想定される。

表 3：政策改革のダイナミクス<sup>31</sup>

		集団の凝集性(アイデンティティと提携)	
		安定的	流動的
集団側の政策 改革への投資	サンクコストが小さい	I. 改革の後戻り 【表 2 ②に対応】	II. 改革の浸食 【表 2 ④に対応】
	サンクコストが大きい	III. 改革自体の強化 【表 2 ⑤に対応】	IV. 再変容 【表 2 ①に対応】

そして、ここで提示されるフレームのように、多くの政策改革が「静態的」ではなく「動態的」であることを考慮すると（この点で、改革を長期の時間軸で把握することの重要性（秋吉 2019）が改めて認識される）、政策に関与する主体のレントシーキング活動とこれを規定する利益集団内部の集合行為コストがそのダイナミクスを捉える分析への視点として重要になることがうかがえる。一度作り出された制度が、その後の制度変化を収穫逦増的に規定する「ポジティブ・フィードバック・メカニズム」（Arthur1994）として機能するとしても、その内実は、多くの場合、既存の市場制度とそこでの戦略的な行動の実態に規定されることになる。

改めて、これらの論理が日本の政策改革過程でどのように機能してきたのかを考える上では、制度環境を考慮した上での個別市場と政治に関する実証研究が必要となる。この課題は次なる論考に引き継がれるが、留意すべきは、政策改革前であろうとも、改革期であっても、そして、改革「後」であっても、特殊利益をめぐるレントシーキングは生じうるものであり、改革自体のその後の方向性を規定しうるメカニズムとして機能するという点である。これこそが、制度変化を所与とする時代に求められる政策改革分析への実証的視座であろう。

31 Patashnik(2008), p.32 をもとに、筆者作成。本書では、米国における 6 つの政策改革(税制、農業、社会保障、調達、航空、環境汚染管理)の軌跡の多様性が分析対象となる。こうした動態的な動きを捉えるフレームが、日本の政策改革の実態にどこまで適用できるかが、今後の検討課題となる。なお、本稿では議論した規制改革はここでの政策改革の一事例として捉えられるものとなる。

## 五、結びにかえて

あるセクターにおいて特殊利益のカルテルが維持され、また別のセクターにおいてこれが維持できていないとすれば、それはなぜなのか。こうした問題関心から、本稿は、日本の規制改革の進捗把握をもとにレント分析への実証的基礎を提示してきた。ここでは、政策改革そのものへの関心に加えて、改革「後」の態様が重要であること、かつ、これが利益集団側の動きにより多様になることを、市場側の集合行為コストとレントシーキング活動に着目して指摘している。現代日本における政策改革のダイナミクスを捉える上では、先に提示したフレームを前提として、あわせて以下の諸点を考慮することが有益であろう。

第1に、1990年代以降、日本の規制をめぐる制度環境は大きく変化してきたことを踏まえ、同時期に進行してきた2つの制度改革同士の関係を踏まえる視点である。まず、先に観察してきた規制改革の動きである。規制改革は、新規アクターの参入を増加させ、市場競争の進展をもたらす。こちらは、規制をもとに集中していた特殊利益に基づく権力を分散させる方向への制度改革として理解される。一方で、同時期に経験した選挙制度改革は、小選挙区制の導入により、むしろ統治者側に権力を集中させるメカニズムとして機能する。かつて、自民党長期政権を支えてきた制度的仕掛けは、中選挙区制という必ずしも特定政党のみに便益をもたらすわけではない制度に戦略的に適応した個別特殊利益の対応とその帰結であった<sup>32</sup>。ここでは、有権者獲得をめぐる政党内部での派閥に基づく特殊利益のカルテルが形成され、規制で保護された特殊利益からの安定的な得票をもとに、その関係性が維持されてきた。一般利益を追求する政策志向を強める選挙制度改革は、この前提を変化させるが、特殊利益は改革を受けてもなお変わらず自ら保持する利益を戦略的に維持しようとするであろう。

32 日本の自民党長期政権を支えた議論のひとつの理解の前提は、中選挙区制における政治による官僚の事後的コントロールにあったとされる。この理解では、階層的プリンシパルエージェント関係において、利益集団、政党と政党リーダー、官僚が、それぞれ階層的に委任関係にあることが想定されていた（Ramseyer and Rosenbluth1993; Rosenbluth and Thies2010）。

おそらく、同時期に異なる論理を持って進展した2つの制度改革の動きは、双方の改革のメリットを弱める可能性を持つ。集合行為コストの拡大がもたらされたとしても、利益集団内部での集合行為コストの低廉化をもたらす利益集団のレントシーキング活動は、その制度の影響を歪める方向に作用する（結果、制度変化の効果は逓減されうる）。加えて重要なことに、その低廉化は、個々のセクターが抱える制約条件（例えば、所与の市場状況や業界団体の組織化など）に依存する。こうした視点から、先に議論した政策改革の分析フレームに照らして実証していくことが引き続きの課題となる。

第2に、この制度変化の過程での官僚の市場ガバナンスに関する議論も必要となるであろう。市場化の進展は、例えば、社会的規制領域の拡大や消費者保護規制の整備といった新しい規制領域の必要性を議論することにも繋がる。また、改革の持続の過程で、そこに既存のレントシーキングが維持されるのみならず、新たなレントシーキング領域が生じることもまた想定される。これに対して、官僚はレントの変化にいかに対応し、また、いかにそれを活用しているのか。これらはキャプチャーをめぐる問題（Carpenter and Moss2014）と整合的であるとともに、官僚制の内部リソースの変化、そして統制手法の問題とも連動する。

最後に、レントの多面的な機能についても言及しておく。一般にレントは、個別主体への超過利益や社会全体への非効率とともに、冒頭での指摘のような非効率な政府活動と政治的腐敗をもたらす可能性があるものとして批判的に議論される。この意味でのレントは規範的に「悪いレント」である。一方で、こうしたレントが、戦後日本の政治経済において「意味」をもってきた側面も否定し難い。レントをめぐる非効率性は、経済学的にはその余剰とコストの分配の問題として議論されるが、政治過程において時にその歪みが制度化されることで、行政活動において（非効率ながらも）機能的意味を持つ可能性がある。特殊利益、政治、官僚とレントを、改めて新自由主義時代のレントシーキング活動として意味付けていくことができるか。生産者のカルテルがゆらいだとしても、おそらくそこにはいずれ（消費者も含む）「新たな利

益のまとまり」が生まれることもある。そこでの余剰の分配と各アクターの戦略的適応を、ある種の均衡状態として描き出していくことが、「再規制のガバナンス」の実態へと接近する一途であるように思われる。

### 【付記】

本稿は、平成 30 年度科学研究費助成事業（若手研究）の助成を受けた研究成果の一部です。

### 参考文献

- 秋吉貴雄（2019）「時間のなかの規制制度改革－改革のタイミング・配列と政治的效果」『法学新報』126(1・2), 1-41 頁
- Arthur, W. Brian (1994) *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*, Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press.
- 荒幡克己（2010）『米生産調整の経済分析』農林統計出版
- Calder, Kent E. (1984) *Crisis and Compensation: Public Policy and Political Stability in Japan, 1949-1986*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Carpenter, Daniel and David A. Moss (2014) *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It*, Cambridge: Cambridge University Press.
- 久米郁男（2005）『労働政治－戦後政治のなかの労働組合』中央公論新社
- 深尾京司・宮川努（2008）『生産性と日本の経済成長－JIP データベースによる産業・企業レベルの実証分析』東京大学出版会
- 深谷健（2016）「規制改革の動態と官僚制 - 市場から接近する再規制の過程とその構造 -」『武蔵野法学』（5・6）, 37-71
- Fukaya, Takeshi (2016) "The Instability of Producer Cartels in Japan: Working Toward a Substantive Understanding of Special-Interest Politics in the Context of General-Interest Reform", *Japanese Political Science Review*, Vol3., pp.67-99.



- Heclo, Hugh (1978) "Issue Networks and the Executive Establishment", *The New American Political System*, Anthony King ed., Washington D.C.: American Enterprise Institute Press, pp 87-124
- 真淵勝 (1991) 「金融行政の変化：脱規制と法制化」『季刊行政管理研究』No.53, 17-31 頁
- 元橋一之・船越誠・藤平章 (2005) 『競争、イノベーション、生産性に関する定量的分析』公正取引委員会競争政策研究センター
- 内閣府 (2006) 『構造改革評価報告書 6 - 近年の規制改革の進捗と方向性 -』
- 長岡貞男 (1999) 『内外価格差の経済分析 - 生産性からのアプローチ』NTT 出版
- Olson, Mancur (1965) *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Patashnik, Erik M. (2008) *Reforms at Risk: What Happens After Major Policy Changes Are Enacted*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Peltzman, Sam (1976) "Toward a More General Theory of Economic Regulation", *Journal of Law and Economics*, Vol.19, No.2.
- Rose-Ackerman, Susan (1999) *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ross, Michael (2001) *Timber Booms and Institutional Breakdown in Southeast Asia*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosenbluth, Frances McCall and Michael F. Thies (2010) *Japan Transformed: Political Change and Economic Restructuring*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Ramseyer, Mark J. and Frances McCall Rosenbluth (1993) *Japan's Political Marketplace*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Stigler, George J. (1971) "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol.3.
- Stigler, George J. (1964) "A Theory of Oligopoly", *Journal of Political Economy*, Vol.72 No.1, pp.44-61.
- 曾我謙悟 (2013) 『行政学』有斐閣
- Viscusi, Kip.W. Joseph E. Harrington, Jr. and John M. Vernon. (2005) *Economics of Regulation and Antitrust*, Cambridge, MA: The MIT Press.